

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

**LEGITYMACJA
DO ZASKARŻENIA UCHWAŁ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
OPARTA NA KRYTERIUM NARUSZENIA INTERESU PRAWNEGO**

Streszczenie

Ustanowienie przepisów pozwalających na zaskarżenie uchwał jednostek samorządu terytorialnego w związku z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia było swego rodzaju oświadczeniem ustawodawcy, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może być nadużywana i wychodzić poza ustawowe granice. Dlatego jednostka uzyskała ochronę prawną poprzez możliwość uruchomienia kontroli sądowej uchwał samorządu terytorialnego. Nie chodzi tu zatem o ustanowienie ochrony samorządu terytorialnego, ale innych podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone działalnością gminy, powiatu i województwa samorządowego.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, samorząd terytorialny

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.

Wprowadzenie

Wraz z uchwaleniem ustawy o samorządzie terytorialnym do ustawodawstwa wszedł nowy przepis do tej pory w prawie polskim nieznanym, a mianowicie art. 101, który stanowił, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”¹. W wyniku jego stosowania sąd administracyjny rozszerzył zakres swojej kognicji na nowe sfery funkcjonowania administracji publicznej. Ustanowienie tego przepisu było swego rodzaju oświadczeniem ustawodawcy, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może być nadużywana i wychodzić poza ustawowe granice. Dlatego jednostka uzyskała ochronę prawną poprzez możliwość uruchomienia kontroli sądowej uchwał samorządu terytorialnego². Nie chodzi tu zatem o ustanowienie ochrony samorządu terytorialnego, ale innych podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone działalnością gminy, a obecnie także powiatu i województwa samorządowego³.

W chwili utworzenia obok gmin kolejnych szczebli samorządu terytorialnego – powiatów i województw samorządowych, w każdej z nowo powstałych ustaw regulujących samorządy terytorialne zawarto przepisy o treści podobnej do tej z art. 101 u.s.g.⁴ Na mocy art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p.⁵, art. 90 ust. 1 u.s.w.⁶ jednostka otrzymała od ustawodawcy prawo skarżenia do sądu administracyjnego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (DzU z 1990 roku, nr 16, poz. 65), dalej u.s.t.

² Zob. także R. Sawuła, *Glosa do wyroku z 9 września 1993 r., III ARN 42/93*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 4, s. 71 i n.

³ Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998, s. 245. Zob. także tenże, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12, s. 52 i n.; G.A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Librata, Warszawa 2002, s. 125; wyrok WSA z 29 marca 2006 roku, IV SA/Wa 83/06, LEX nr 222285; wyrok NSA z 4 stycznia 2007 roku, II OSK 1590/06, LEX nr 315973.

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU z 2013 roku, poz. 594), dalej u.s.g.

⁵ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU z 2013 roku, poz. 595), dalej u.s.p.

⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (DzU z 2013 roku, poz. 596), dalej u.s.w.

Katalog aktów podlegających kontroli sądu administracyjnego jest bardzo szeroki i nie jest jednoznaczny. Pośród nich można wskazać przepisy prawa miejscowego stanowiące przez jednostki samorządu terytorialnego, uchwały o charakterze ogólnym niebędące przepisami powszechnie obowiązującymi stanowiące w sferze zewnętrznej, a także wewnętrznej, na przykład regulaminy organizacyjne, uchwały mające charakter indywidualny, które w myśl przepisów k.p.a. lub przepisów szczególnych nie są decyzjami administracyjnymi, na przykład uchwała o ustaleniu nazwy ulicy, zarządzenia organu wykonawczego gminy. Wszystkie jednak muszą być podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zaistnienie w 1990 roku i konsekwentne budowanie kolejnych stopni samorządu terytorialnego spowodowało poszerzenie zakresu podmiotowego skargi do sądu administracyjnego. W związku z tym powstała konieczność rozważenia koncepcji legitymacji skarżącego przyjętej w ustawach samorządowych.

Artykuł 101 ust. 1 u.s.g. stwierdza, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego”. Niemalże identyczną regulację zawiera ustawa o samorządzie powiatowym w art. 87 ust. 1 – „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego”. Podobny w treści przepis znajduje się w ustawie o samorządzie województwa w art. 90 ust. 1 – „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Istotą regulacji zawartej w art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. jest ochrona prawa podmiotowego, a nie przedmiotowego⁷.

Różnica w przedmiocie regulacji pomiędzy treścią art. 50 § 1 p.p.s.a.⁸ a treścią art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. jest taka, że w aktach normatywnych dotyczących samorządów terytorialnych wprowadza się określenie „naruszony interes prawny lub uprawnienie”. Z tego względu

⁷ W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 17 marca 1997 r. IV S.A. 1058/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1998, nr 3, poz. 56.

⁸ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, poz. 270 ze zm.).

nasuwa się taki problem do rozważenia: czy ustawy samorządowe inaczej konstruują legitymację osób broniących własnego interesu prawnego? Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Wyżej wskazane przepisy ustaw samorządowych wskazują, iż do wniesienia skargi do sądu administracyjnego konieczne jest wykazanie obok naruszenia prawa przedmiotowego, także naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia. W świetle normy przepisu art. 50 § 1 p.p.s.a. skarżący nie musi wyprowadzać naruszenia swojego interesu prawnego, aby móc zaskarżyć akt lub czynność organu administracji publicznej, wystarczy, że wykaże, iż dotyczy jego interesu prawnego. Taka konstrukcja tych przepisów świadczy o przyjęciu przez ustawodawcę dodatkowego kryterium ograniczającego legitymację skarżącego wywodzącego swe uprawnienie do skargi z ustaw samorządowych. Sąd administracyjny „powinien żądać od skarżących wykazania, w jaki sposób doszło do naruszenia ich interesów prawnych, ewentualnie uzupełnienia skarg o ten element”⁹.

Definiowanie pojęć „interes prawny” i „uprawnienie” napotyka pewne trudności, dlatego nie doczekały się one wyraźnego wyjaśnienia ich znaczenia ani w przepisach obowiązującego prawa, ani też w orzecznictwie i doktrynie¹⁰. Oczywiście zarówno w literaturze, jak i w praktyce podejmuje się próby sprecyzowania znaczenia tych pojęć, jednak poza elementami niezmiennymi można zauważyć odrębności w ich rozumieniu. Nie zmienia to faktu, że na użytek każdej instytucji posługującej się pojęciem „interesu prawnego” i „uprawnienia” należy dookreślić ich znaczenie. Tak jest i w przypadku ustaw samorządowych. Otóż interes prawny to „interes oceniony przez ustawodawcę jako zasługujący na ochronę i zabezpieczenie”¹¹. Z kolei uprawnienie „polega na tym, że przepis prawa przewiduje dla danego podmiotu pewną możliwość zachowania się wywołującego skutki prawne, ale zachowanie to nie jest obowiązkiem tegoż podmiotu”¹². Wbrew konstrukcji prawnej użytej w przepisach ustaw samorządowych o treści „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone...” interesu prawnego i uprawnienia nie należy rozumieć jako odrębnych kryteriów

⁹ M. Mincer-Jaśkowska, *Glosa do wyroku NSA z 3 stycznia 1995 r. S.A./Kr 2937/94*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, poz. 25.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 3 lipca 2002 roku, I SA/Ka 631/02, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2003, nr 4, poz. 133.

¹¹ T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 22 za P. Górecki, *Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2009, nr 524, „Studia Administracyjne” nr 1, s. 79.

¹² J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 38.

legitymacji procesowej, gdyż w zakresie interesu prawnego mieści się pojęcie uprawnienia¹³. Interes prawny stanowiący podstawę legitymacji skargowej powinien być bezpośredni, konkretny, zindywidualizowany, realny, aktualny¹⁴. Bezpośredniość interesu prawnego będzie polegała na istnieniu wprost związku pomiędzy przedmiotem skargi a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony¹⁵. Konkretność przejawia się w możliwości wskazania normy prawnej przyznającej stronie obowiązki i uprawnienia, które zostały naruszone określonym działaniem organu administracji publicznej. Zindywidualizowany charakter interesu prawnego oznacza, że kwestionowane działanie organu administracji publicznej wpływa na indywidualną, własną sytuację skarżącego, a nie innego podmiotu, nawet wówczas, gdy skarżący może podejmować działania procesowe w imieniu grupy osób¹⁶. Orzecznictwo sądu administracyjnego wskazuje, iż interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. w odróżnieniu od art. 28 k.p.a. jest także interesem o charakterze grupowym, zbiorowym¹⁷, ale pamiętać należy o tym, że nie można zaskarżyć uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie w cudzym interesie¹⁸. Innym elementem odróżniającym interes prawny z art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. od interesu wyrażonego w art. 28 k.p.a. będzie to, że interes w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest znacznie węższy i mniej zróżnicowany. W związku z powyższym, interes prawny do wniesienia skargi do sądu administracyjnego może wynikać z uprawnienia o charakterze indywidualnym lub z uprawnień skarżącego jako członka społeczności mieszkańców. Podobnie rzecz ujmuje Z. Leoński, który pisze, że „może wchodzić tu w grę nie tylko interes indywidualny, ale i zbiorowy, skoro art. 216a § 2 k.p.a. dopuszcza wniesienie skargi przez podmioty, które reprezentują grupę miesz-

¹³ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 108.

¹⁴ Zob. wyrok WSA z 20 stycznia 2011 roku, I SA/Wa 1419/10, LEX nr 952473.

¹⁵ Wyrok WSA z 28 listopada 2013 roku, II SA/Rz 994/13, LEX nr 1411077; wyrok NSA z 25 marca 2014 roku, II OSK 355/14, LEX nr 1461244.

¹⁶ Wyrok NSA z 27 września 1990 roku, SA/Wr 952/90, interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (DzU Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) może być naruszony także uchwałą organu gminy, która negatywnie wpływa na status skarżącego jako mieszkańca gminy. Musi on jednak wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego interesu prawnego lub uprawnienia.

¹⁷ M. Rzążewska, *Zaskarżenie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa 1997, s. 16.

¹⁸ T. Woś, *Glosa do wyroku SN z 26 czerwca 1992 r. III ARN 31/92*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 2, s. 111.

kańców gminy”¹⁹. Inny autor stwierdza, że „instytucja ta stanowi ważny środek ochrony praw i interesów mieszkańców gminy i osób związanych z gminą interesami prawnymi w sposób inny niż zamieszkanie, zmierzając do zapewnienia praworządnego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego”²⁰. Kolejny autor podaje, że „jest to środek ochrony m.in. każdego mieszkańca gminy przed bezprawną działalnością jej organów”²¹.

Na zasadzie art. 101 ust. 2a u.s.g. i art. 87 ust. 3 u.s.p. skargę do sądu administracyjnego mogą wносить zorganizowane grupy mieszkańców niemające osobowości prawnej, ponieważ wymienione przepisy nadają im podmiotowość procesową, z zastrzeżeniem, że takiej normy nie zawiera art. 90 u.s.w. „Tak skonstruowane prawo skargi zbliża się do *actio popularis*”²². Do uznania takiej grupy mieszkańców za podmiot legitymowany do wniesienia skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych niezbędne jest oświadczenie woli o wspólnym działaniu. Elementem łączącym wszystkich członków takiej grupy będzie działanie w celu zaskarżenia określonej uchwały naruszającej interes prawny członków grupy²³. Przy czym zaznaczyć trzeba, że z samej formuły przepisów regulujących skargę na uchwały samorządu terytorialnego wynika, iż legitymowany do jej wniesienia jest każdy, kto uzna, że uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego narusza jego interes prawny, niezależnie od miejsca zameldowania czy zamieszkania skarżącego.

Publiczne prawo podmiotowe wynikające z normy art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 87 ust. 1 u.s.p. nie przysługuje organowi władzy, mimo iż przepisy te używają zwrotu „każdy”. Potwierdza to ust. 2a art. 101 u.s.g. i ust. 3 art. 87 u.s.p., stanowiące, iż „skargę na uchwałę (...) można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy wyrażą na to pisemną zgodę”. Wskazywane powyżej przepisy nie zawierają prawa organu władzy publicznej do ochrony wykonywania imperium. „Indywidualny charakter tego prawa, wynikający wyraźnie z ust. 2a art. 101, wyklucza jednocześnie obję-

¹⁹ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Polski Dom Wydawniczy Ławica, Poznań 1994, s. 100.

²⁰ A. Zieliński, *Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 22.

²¹ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990, s. 92.

²² M. Armata, *Ustawa samorządowa a zakres kognicji NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 13.

²³ M. Rządewska, dz.cyt., s. 16.

cie jego zakresem prawa wykonywania imperium, które nie przysługuje indywidualnym obywatelom (ani ich grupom)”²⁴.

Rozwiązania dotyczące legitymacji do zaskarżenia uchwał organów samorządu terytorialnego mają zastosowanie także do radnego. Oznacza to, że radnemu jako mieszkańcowi gminy, powiatu czy województwa przysługuje prawo wniesienia skargi na uchwałę organów samorządu terytorialnego w takim samym zakresie, jak pozostałym mieszkańcom, a więc wtedy, gdy przedmiotowa uchwała została podjęta w sprawach z zakresu administracji publicznej i narusza interes prawny lub uprawnienie radnego – z zastrzeżeniem jednak, że naruszenie to musi być już dokonane uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego, a nie tylko ewentualnym zagrożeniem naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę²⁵. To stanowisko NSA zostało potwierdzone w wyroku tego sądu z 20 marca 1997 roku: „Przepis art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym daje możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone taką uchwałą – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia. Przepis ten nie daje radnemu prawa do zaskarżenia każdej uchwały rady gminy. Radny musi wykazać dokonanie taką uchwałą naruszenia jego interesu prawnego lub uprawnienia, co w istocie sprowadza się do ograniczenia lub pozbawienia jego własnych uprawnień”²⁶. „Radny nie może natomiast skutecznie zastosować tego środka, gdy uważa uchwałę za niesłuszną lub nawet niezgodną z prawem”. Bowiem „radny nie jest wyodrębnionym podmiotem uprawnionym do zaskarzania do sądu administracyjnego uchwał rady gminy podjętych wbrew jego woli ujawnionej podczas głosowania”²⁷. Gdyby to było możliwe, radny niezadowolony z wyników głosowania w radzie mógłby żądać na drodze sądowej uchylecia niezadowolającej go uchwały. Taki stan rzeczy powodowałby eliminację mechanizmów demokracji i nadzoru administracyjnego i zastąpienie ich orzecznictwem sądowym²⁸.

²⁴ B. Zawadzka, *Problemy z podziałem kompetencji w mieście podzielonym na gminy i inne kwestie prawne (w związku z wyrokiem NSA)*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 77.

²⁵ Postanowienie NSA z 9 listopada 1995 roku, II SA 1933/95, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 4, poz. 170. Zob. M. Mincer-Jaśkowska, dz.cyt.

²⁶ Wyrok NSA z 20 marca 1997 roku, II SA 8/97, „Wspólnota” 1997, nr 41, s. 26.

²⁷ Postanowienie NSA z 9 listopada 1995 roku...

²⁸ B. Zawadzka, *Glosa do wyroku NSA z 8 września 1994 roku, SA/Po 1803/94*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 9, s. 136.

Interes prawny musi być także realny, to znaczy nie przyszły, ewentualny czy potencjalny. Oznacza to, że warunkiem skutecznego zainicjowania postępowania sądownoadministracyjnego jest wykazanie najpóźniej w momencie wniesienia skargi naruszenia interesu prawnego²⁹. Należy zwrócić uwagę i na to, że w samych wyżej wskazanych przepisach mówiących o naruszeniu interesu prawnego skarżącego, ustawodawca nie miał na myśli ewentualnego, lecz rzeczywiste jego naruszenie. Tym samym można uznać za zasadne zaskarżenie do wojewódzkiego sądu administracyjnego aktu wydanego przez organ administracji publicznej dopiero po jego wejściu w życie³⁰. W ten sposób ustanowiona legitymacja skarżącego, przy przyjęciu jej obiektywnej koncepcji, może być także kłopotliwa dla samego sądu administracyjnego, bowiem wykazanie naruszenia interesu prawnego i przysądzenie przez sąd przed rozpoznaniem, czy nastąpiło jego naruszenie, czy też nie, jest bardzo trudne. Można mówić także o aktualności interesu prawnego nie tylko w znaczeniu synonimu słowa „realny”, ale także odnosząc się do bieżącego ustroju organu wspólnoty samorządowej³¹.

Na gruncie orzecznictwa sądowego oraz doktryny prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym można dostrzec spór pomiędzy autorami co do tego, czy interes prawny powinien być ujmowany jako kategoria o charakterze obiektywnym, czy subiektywnym. Tego rodzaju dyskusja nie jest niczym nowym. Prowadzona była także na gruncie poprzedniej regulacji, to jest ustawy o NSA³²,

²⁹ Wyrok NSA z 10 stycznia 2008 roku, II OSK 1335/07, LEX nr 463935 – z ogólnej konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie można wywodzić interesu prawnego podmiotu, który dopiero zamierza podjąć taką działalność na terenie objętym planem, w zaskarżeniu uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż taki interes miałby charakter bardzo ogólny i potencjalny. Interes oparty wyłącznie na tej zasadzie dawałby każdej osobie zainteresowanej dopiero w przyszłości skorzystanie z tej wolności prawo do kwestionowania regulacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze dowolnej gminy. Wyrok WSA z 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 763/05, LEX nr 182866 – naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę i zaistnieć w dacie wnoszenia skargi, a nie w przyszłości. Wyrok WSA z 9 września 2004 roku, II SA/Bk 364/04, LEX 173736 – przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie uprawnia radnego gminy do zaskarżenia uchwały podjętej przez radę gminy, jeżeli nie legitymuje się on własnym interesem prawnym jako osoby fizycznej, a jedynym uzasadnieniem skargi jest działanie w interesie mieszkańców gminy. Dodać należy, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. wymaga wykazania faktu naruszenia interesu prawnego skarżącego sporną uchwałą, a nie jedynie potencjalnego zagrożenia interesu prawnego w przyszłości, stąd niedopuszczalne jest czynienie hipotecznych założeń, jak likwidacja placówki oświatowej wpłynąć mogłaby na przyszłą sytuację prawną skarżącego.

³⁰ B. Zawadzka, *Problemy...*, s. 77.

³¹ Zob. wyrok NSA z 25 marca 2014 roku, II OSK 355/14, LEX nr 1461244.

³² Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU z 1995 roku, nr 74, poz. 368).

a także w odniesieniu do konstrukcji legitymacji strony w postępowaniu administracyjnym. W każdej z powyższych płaszczyzn rozważania sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, czy o nabyciu statusu strony podmiotu inicjującego postępowanie decyduje subiektywne jego przekonanie, czy też przepis prawa kwalifikujący jego interes jako interes prawny. W tym miejscu warto sięgnąć do rozważań dotyczących tego problemu na gruncie procedury administracyjnej jako tych, które odbiły się szerokim echem w literaturze poświęconej konstrukcji legitymacji skarżącego w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Doktryna prawa administracyjnego dopracowała się dwóch przeciwstawnych koncepcji legitymacji procesowej strony³³:

- a) obiektywna wersja legitymacji prawnej strony posiadającej interes prawny;
- b) subiektywna wersja owej legitymacji.

Klasyczną koncepcję obiektywnej wersji legitymacji procesowej strony stworzył E. Bernatzik. Dla określenia strony posłużył się on trzema pojęciami: roszczeniem prawnym, które dawało podmiotowi prawo żądania od organu władzy określonego zachowania się w postaci wydania orzeczenia o określonej treści; interesem prawnie chronionym, który dawał prawo jednostce do żądania określonego postępowania; interesem faktycznym, który nie dawał żadnych uprawnień. Charakter strony według autora nie opiera się na woli jednostki, ale zależy od obecności obiektywnego kryterium – istnienia interesu prawnego³⁴. Określanie strony w kategoriach prawa materialnego prowadzi do powstania obiektywnej wersji legitymacji procesowej opartej na kryteriach tego prawa³⁵. Zwolennikiem tej koncepcji jest W. Dawidowicz. Stwierdza on, że „organ administracji państwowej inicjując postępowanie musi wyrobić sobie uprzednio wyraźny pogląd na to, kto będzie stroną w tym postępowaniu, to zaś może uczynić tylko oceniając w świetle prawa materialnego określone interesy pewnych podmiotów jako stron w danej sprawie. Ale również w toku postępowania wszczętego nie można,

³³ B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1999, nr 2154, s. 10.

³⁴ E. Bernatzik, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Verwaltungsrechtliche Studien, Wien 1886, Neudruck Aalen 1964, s. 187.

³⁵ J. Jendrośka, *Sytuacja strony w socjalistycznych kodyfikacjach postępowania administracyjnego*, w: *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, red. L. Bar, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971, s. 210. Zob. także tego autora *Koncepcja strony w postępowaniu administracyjnym. Prawo, administracja, obywatele. Księga pamiątkowa ku czci profesora E. Smiktułowicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1997, 103 i n. *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr 19, s. 29 i n.

wydaje się, mówić o automatycznym łączeniu pozycji strony z faktem wniesienia jakiegokolwiek żądania, na przeszkodzie temu stoi bowiem sam charakter postępowania administracyjnego, w szczególności zaś, rola jaką spełnia decyzja administracyjna³⁶. W. Klonowiecki w przeprowadzonej analizie art. 9 r.p.a.³⁷ stwierdza: „Art. 9 wymaga od osoby interesowanej, biorącej udział w sprawie, aby uczestniczyła w niej na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu. Zarówno roszczenie prawne, jak i prawna ochrona interesu musi się opierać na postanowieniach prawa pozytywnego i musi istnieć obiektywnie, a nie tylko w mniemaniu zainteresowanego (subiektywnie)”³⁸. T. Bigo uważa, iż sam wniosek strony nie wystarcza do wszczęcia postępowania. „A więc nie każde twierdzenie – mam interes oparty na prawie – wystarczy do wszczęcia postępowania”³⁹. Podobny pogląd wyraża J. Langrod⁴⁰. Według J. Jendrośki „można także konstruować pojęcie strony na podstawie kryteriów proceduralnych: stroną jest jednostka, która spełnia kryteria przewidziane w prawie regulującym określony tryb postępowania administracyjnego. Koncepcję strony w tym ujęciu określają przepisy dotyczące zakresu obowiązywania procedury administracyjnej. Byłaby to więc obiektywna wersja legitymacji procesowej strony, oparta jednak nie na kryteriach materialnego prawa administracyjnego, lecz na kryteriach prawa procesowego”⁴¹. To stanowisko M. Szubiakowski zakwalifikował jako rozwiązanie pośrednie stanowiące połączenie koncepcji obiektywnej i subiektywnej⁴².

F. Weyer – twórca klasycznej definicji koncepcji subiektywnej wersji legitymacji procesowej strony – wyrażał stanowisko odmienne. Według niego do określenia strony nie są konieczne uprawnienia czy kwalifikowane interesy jednostki, bowiem każdy może wziąć udział w postępowaniu jako strona, a dopiero

³⁶ W. Dawidowicz, *Instytucje układu stosunków urząd obywatel w ramach ogólnego postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7, s. 8. Zob. także tenże, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 70.

³⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym (DzU, nr 36, poz. 341 ze zm.), dalej r.p.a.

³⁸ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Drukarnia Narodowa Leona Milarskiego, Lublin 1938, s. 7 i n.

³⁹ T. Bogo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 466–467.

⁴⁰ L. Langrod, *La codification de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, „La revue administrative” 1960, s. 538 za J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 11, s. 46.

⁴¹ J. Jendrośka, *Sytuacja strony...*, s. 211.

⁴² M. Szubiakowski, w: M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 68.

w toku postępowania okaże się, czy miał on jakieś prawa lub interes prawny⁴³. E. Iserzon wyrażał pogląd zbliżony do poprzedniego, stwierdzał, że „stanowisko, że o tym, czy danej osobie należy przyznać uprawnienie strony, decyduje prawo materialne jest nie do przyjęcia. Stanowisko to sprowadza się do poglądu, że dla zdecydowania, czy dana osoba jest stroną, należy rozważyć z góry, przed przeprowadzeniem postępowania w sprawie, czy prawo materialne usprawiedliwia zgłoszone przez nią roszczenie. A w jaki sposób można na wstępie procesu decydować o tym, czy zgłoszone roszczenie jest oparte na podstawie prawnej, skoro podjęcie decyzji o tym jest możliwe tylko w ostatnim stadium procesu?”⁴⁴. I dalej za autorem: „strona jest pojęciem procesowym, a nie kategorią prawa materialnego; stroną jest każdy, kto twierdzi wobec organu administracyjnego, że postępowanie administracyjne dotyczy jego interesu prawnego [obowiązku lub uprawnienia – przyp. PG] albo żąda czynności organu, powołując się na swój istniejący, zdaniem jego, interes prawny lub obowiązek. To stanowisko nie oznacza, że organ nie ma prawa zbadać, czy osoba, która żąda czynności prawnej ze względu na swój interes prawny lub obowiązek [art. 25 – przyp. PG], rzeczywiście opiera się na interesie prawnym lub prawnym obowiązku i nie ma prawa odmówić żądaniu, z tego powodu, że temu warunkowi nie odpowiada, tj. z tego powodu, że nie jest stroną [art. 25 – przyp. PG]. Stanowisko przeze mnie reprezentowane zawiera tylko wymóg, żeby organ decydował o tym w normalnym postępowaniu, w którym jednostce zgłaszającej roszczenie przysługują wszystkie uprawnienia strony, a nie na podstawie sumarycznej i jednostronnej oceny bez wszczęcia normalnego postępowania”⁴⁵. Cytowany pogląd jest określany jako subiektywna wersja legitymacji procesowej strony opartej na kryteriach formalnych⁴⁶. Za taką interpretacją opowiadał się także F. Longchamps, stwierdzając, że w Kodeksie postępowania administracyjnego została zawarta subiektywna koncepcja legitymacji procesowej strony, która dopuszcza, że „może być związany stosunek procesowy, gdy nie wiadomo jeszcze, czy jest odpowiedni stosunek

⁴³ F. Weyer, *Der Verfahrensort der politischen Verwaltung in der Tschechoslowakei*, Brno 1933 za J. Jendrośką, *Sytuacja prawna strony...*, s. 30.

⁴⁴ E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego „de lege ferenda”*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 3, s. 390.

⁴⁵ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Staroścień, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964, s. 62.

⁴⁶ J. Jendrośka, *Sytuacja strony...*, s. 210.

merytoryczny⁴⁷. Za koncepcją subiektywną opowiedział się także W. Brzeziński: „istotnie, organ kontroluje, czy osoba wnosząca podanie należycie oceniła swój interes jako interes prawny, innymi słowy – kontroluje legitymację strony. Ale może to uczynić dopiero w trakcie postępowania wyjaśniającego. (...) obowiązuje tu chyba domniemanie, że wnoszący podanie jest stroną⁴⁸”.

Poglądy wypowiedziane w stosunku do konstrukcji legitymacji strony postępowania administracyjnego zachowują swoją aktualność także i w odniesieniu do podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ale oczywiście z zastrzeżeniem odmienności cechujących postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. I jeszcze jednak z dodatkowym zastrzeżeniem, że mimo wszystko przybywa zwolenników opowiadających za wersją obiektywną koncepcji legitymacji strony postępowania administracyjnego.

Przechodząc na grunt postępowania sądownoadministracyjnego, należy stwierdzić, że poglądy doktryny wypowiedziane jeszcze pod rządami ustawy o NSA są wciąż aktualne w odniesieniu do p.p.s.a. Otóż w literaturze przedmiotu już od 1990 roku można wskazać na cały szereg spójnych ze sobą poglądów dotyczących budowy i warunków związanych z prawem wniesienia skargi do sądu administracyjnego w rozpatrywanym zakresie. Podaje się, że legitymacja podmiotu skarżącego została oparta na subiektywnym stwierdzeniu naruszenia interesu prawnie chronionego przez uchwałę jednostek samorządu terytorialnego czy, ujmując szerzej, organu administracji publicznej. Przy czym koniecznym elementem do stwierdzenia przez sąd naruszenia interesu prawnego jest wykazanie także niezgodności uchwały z prawem. Dopiero ten ostatni element jest dopełnieniem podstawy uwzględnienia skargi i w konsekwencji orzeczenia o nieważności lub niezgodności uchwały z prawem⁴⁹.

Podobne stanowisko w swoim wyroku zajął NSA. Stwierdził że „naruszenie interesu prawnego, o jakim mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, to takie naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, które obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ norm prawnych powszech-

⁴⁷ F. Longchaps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwowym a jednostką. Księga Pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierz Przybyłowskiego*, PWN, Kraków 1964, s. 167.

⁴⁸ W. Brzeziński, *rec. Pracy W. Dawidowicza, Ogólne postępowanie administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 1962, „Państwo i Prawo” 1963, nr 1, s. 122. Zob. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 89.09.07. Sa/Ka 441/89*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1991, poz. 33.

⁴⁹ A. Jakowska, *Gminy przed NSA*, „Wspólnota” 1995, nr 17–18, s. 3.

nie obowiązujących”⁵⁰. W tym duchu wypowiedział się również Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu⁵¹ jeszcze dotyczącym dawnego uregulowania postępowania przed NSA zawartego w procedurze administracyjnej. Zajął stanowisko, zgodnie zresztą z poglądami doktryny, a przynajmniej jej częścią, że „stronę postępowania administracyjnego, a zwłaszcza stronę postępowania sądownoadministracyjnego nie sposób zdefiniować wyłącznie w ramach norm administracyjnego prawa materialnego”⁵². Sąd Najwyższy nie kwestionował ustalenia istnienia interesu prawnego w oparciu o normy prawa administracyjnego materialnego. Wskazywał jednak, iż na pojęcie strony wywierają ogromny wpływ także i procesowe aspekty zagadnienia. Podawał, że stosownie do art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie oraz każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. „Tak więc, zwłaszcza w tym drugim przypadku, przymiot strony w jej aspekcie procesowym, tj. zdolności do występowania w postępowaniu w takim charakterze, uzyskuje każdy, kto wystąpi z odpowiednim procesowym żądaniem. Z kolei ten, kto na skutek swego żądania czynności organu administracyjnego uczestniczy w tym postępowaniu w charakterze strony, nie traci tego procesowego statusu tylko dlatego, że w decyzji organu administracyjnego zostanie ustalone (rozstrzygnięte), że nie przysługuje mu żadna ochrona”. Bowiem brak pozytywnej decyzji dla podmiotu uczestniczącego w postępowaniu nie powoduje zakończenia prawnego bytu strony, gdyż istnieje jeszcze możliwość kwestionowania tego rozstrzygnięcia w odwołaniu bądź w ramach trybów nadzwyczajnych kontroli decyzji i wreszcie prawo do ochrony sądowej, będącej prawną konsekwencją postępowania administracyjnego.

Niedopuszczalne jest ograniczenie prawa strony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego z powodu „swoistej wstępnej oceny jej interesu prawnego w świetle norm prawa materialnego”. Za takim stanowiskiem opowiadają się A. Korzeniowska i J.P. Tarno, stwierdzając że „linia orzecznictwa Sądu idzie w kierunku przyjęcia subiektywnej legitymacji procesowej skarżącego. Jak się wydaje, chodzi o to, aby sądową kontrolą objąć jak najszerszy krąg uprawnionych. Choć może lepszym byłoby stwierdzenie, iż celem tej wykładni jest to, aby

⁵⁰ Wyrok NSA z 6 września 1995 roku, IV SA 346/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 3, poz. 125.

⁵¹ Wyrok SN z 1 grudnia 1994 roku, III ARN 64/94, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1995, z. 10, poz. 118, s. 301–302.

⁵² Tamże.

nikt, kto ma interes prawny, nie został pozbawiony prawa do sądu”⁵³. Na dowód tego autorzy glosy przytaczają tezę zawartą w uzasadnieniu do wyroku NSA z 8 kwietnia 1988 roku, w której NSA uznał za stronę w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji podmiot bezzasadnie traktowany przez organ administracji jako stronę⁵⁴.

Argumentem za przyjęciem w postępowaniu sądoadministracyjnym koncepcji obiektywnej legitymacji do wniesienia skargi, według jej zwolenników, jest brzmienie art. 50 § 1 p.p.s.a.: „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny”. Z treści tego przepisu wynika, że skarżący musi posiadać interes prawny w rzeczywistości, a nie jedynie twierdzić, że go ma. Tego rodzaju subiektywne przeświadczenie jest niewystarczające do przyjęcia istnienia legitymacji skargowej⁵⁵. „Ponadto przyjęcie teorii subiektywnej prowadzi do wniosku o zbędności przesłanki istnienia interesu prawnego czy też jego naruszenia. Można bowiem zauważyć, iż każdy, kto wnosi skargę do sądu, twierdzi lub też może twierdzić, że ma w postępowaniu interes prawny lub że jego interes prawny został naruszony”⁵⁶. I ostatnim argumentem jest to, że według zwolenników obiektywnej koncepcji legitymacji rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny o naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia jako wyznaczników legitymacji skargowej nie ma charakteru rozstrzygnięcia merytorycznego. Na tej podstawie formułuje się pogląd, że brak legitymacji do wniesienia skargi powinien skutkować odrzuceniem, a nie oddaleniem skargi⁵⁷. Na podstawie powyższego można uznać, że wybór koncepcji legitymacji skarżącego będzie się sprowadzał do sposobu postępowania ze skargą przez sąd administracyjny w sytuacji niewykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. W przypadku subiektywnego uję-

⁵³ A. Korzeniowska, J.P. Tarno, *Glosa do wyroku NSA z 13 grudnia 1993 r. I S.A. 1725/93*, „Glosa” 1997, nr 4, s. 16.

⁵⁴ Wyrok NSA z 4 sierpień 1988 roku, IV S.A. 878/87, „Gospodarka – Administracja Państwowa” 1989, nr 9 za A. Korzeniowska, J.P. Tarno, *Glosa do wyroku NSA z 13.12.1993 r. I S.A. 1725/93*, „Glosa” 1997, nr 4, s. 16. Zob. Wyrok NSA z 24 listopada 2006 roku, II OSK 1274/06, LEX nr 342623; wyrok WSA z 12 marca 2014 roku, II SA/Gd 38/13, LEX nr 1470122; wyrok WSA z 19 lipca 2013 roku, II SA/Kr 368/13, LEX nr 1447404; wyrok WSA z 31 stycznia 2013 roku, II SA/Ol 1399/12, LEX nr 1298599.

⁵⁵ R. Cybulska, B. Dolnicki, A. Faruga, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Marekvia, Cz. Martysz, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 638 i n.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Tamże.

cia sąd oddali skargę, a w przypadku ujęcia obiektywnego – sąd skargę odrzuci⁵⁸. To stwierdzenie należałoby jeszcze uzupełnić, gdyż wbrew sugestii koncepcji obiektywnej, w koncepcji subiektywnej art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. także będzie mógł być zastosowany. Otóż sąd administracyjny odrzuci skargę, jeżeli jej treść nie będzie spełniała wymagań formalnych przewidzianych przez ustawodawcę. Takim warunkiem jest między innymi powołanie się skarżącego na swój interes prawny (art. 50 § 1 p.p.s.a.) albo naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, jak tego wymagają ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego. Natomiast, gdy skarżący powołuje się na swój interes prawny lub jego naruszenie, sąd jest obowiązany do rozpoznania skargi i wówczas, gdy nie można ustalić związku działania organu z interesem prawnym skarżącego, sąd skargę oddali w oparciu o art. 151 p.p.s.a.

W literaturze przedmiotu postawiono pytanie, czy interes prawny może zostać naruszony przez akt zgodny z prawem. To pytanie pojawiło się już w roku 1990 wraz z wejściem do obrotu prawnego ustawy o samorządzie terytorialnym. Wówczas dość wyraźnie zarysował się pogląd, że „tylko uchwała nielegalna może naruszać czyjś interes prawny lub uprawnienie (...). Dlatego też dopiero wówczas, gdy sąd uzna uchwałę za niezgodną z prawem, przedmiotem jego oceny może być kwestia, czy uchwała ta narusza rzeczywiście interes prawny lub uprawnienie skarżącego”⁵⁹. W podobnym duchu wypowiedziała się także B. Adamiak: „w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym ustanowione zostało prawo skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oznacza ono prawo do wytoczenia sporu o niezgodność z prawem uchwały organu gminy”⁶⁰. Inne przemyślenia towarzyszą M. Boguszowi, który podaje iż „sformułowanie w art. 101 ust. 1 u.s.t. oryginalnej podstawy zaskarżenia może wskazywać, że zamiarem ustawodawcy było stworzenie w tym przepisie mechanizmu chroniącego inną wartość niż obiektywny porządek prawny, a mianowicie, że chodziło w nim o ochronę praw i interesów jednostki, nie zależnie od tego, czy są one «naru-

⁵⁸ *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 762; *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 713; wyrok WSA z 24 marca 2010 roku, II SA/OI 51/10, LEX nr 605420; postanowienie NSA z 6 października 2006 roku, II FSK 1250/05, LEX nr 280389.

⁵⁹ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, dz.cyt., s. 91–92.

⁶⁰ B. Adamiak, *Glosa do uchwały SN z 8 czerwca 1995 r. III AZP 9/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, nr 4, poz. 70.

szone» przez działania zgodne czy też niezgodne z prawem⁶¹. Autor w swoim twierdzeniu oddziela od podstawy zaskarżenia uchwały kwestię jej niezgodności z prawem w znaczeniu przedmiotowym, a więc buduje założenie, że możliwe jest „legalne naruszenie” interesu prawnego lub uprawnienia⁶². Jednakże po przeprowadzeniu wnikliwego wywodu dochodzi do wniosku, że „eliminowanie prawa pozytywnego jako podstawy oceny zachowań kompetencyjnych organów państwa (w tym przypadku – organów gminy) i zastąpienie go normami pozaprawnymi, na podstawie których zachowania te byłyby oceniane, groziłoby bowiem «erozją» i «archaizacją» systemu prawa⁶³. Autor uznaje, że słuszny wydaje się pogląd, zgodnie z którym podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. jest niezgodność z prawem uchwał jednostek samorządu terytorialnego podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wywołujących negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego, zaś podstawą prawną jest niezgodność z prawem⁶⁴.

Zdecydowanie mniej wątpliwości w tym względzie miała B. Zawadzka, która wskazała, że „zgodność uchwały rady gminy z przepisami niekoniecznie jest tożsama z faktem, iż nie został naruszony prawnie chroniony interes, a nawet uprawnienie obywatela. Doznają one uszczerbku również wtedy, gdy zgodna z prawem uchwała organu gminy wydatnie pogarsza lub wręcz likwiduje materialne przesłanki realizacji przez obywatela swego uprawnienia lub prawa podmiotowego⁶⁵”.

Wydaje się, że rozważanie, czy wydany akt nieobarczony wadami prawnymi może spowodować naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia jest pozbawione waloru praktycznego. Nawet gdyby przyjąć, że jest to możliwe, to sąd administracyjny nie może wyeliminować z obrotu prawnego aktu legalnego tylko z powodu naruszenia interesu prawnego. W tej sytuacji sąd administracyjny musi oddalić skargę. Takie stanowisko jest także udziałem NSA, które zostało wyrażone w wyroku z 18 stycznia 2007 roku, gdzie sąd stwierdza, że „wniesienie skargi do sądu jest możliwe po spełnieniu określonych w przepisie art. 101 u.s.g. warunków formalnych. Do warunków tych ustawodawca zalicza obok bezskutecznego wezwania rady do usunięcia zarzucanego naruszenia, wykazanie się naruszeniem

⁶¹ M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12, s. 62.

⁶² Tamże, s. 60.

⁶³ Tamże, s. 63.

⁶⁴ Tamże, s. 64.

⁶⁵ B. Zawadzka, *Glosa...*, s. 136.

interesu prawnego. Tak więc skarżący w postępowaniu planistycznym musi się wykazać nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także naruszeniem tego interesu lub uprawnienia. Naruszenie interesu prawnego nie oznacza obowiązku uwzględnienia skargi. Obowiązek jej uwzględnienia powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia jest związane z jednoczesnym naruszeniem przepisu prawa materialnego⁶⁶.

Artykuł 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 u.s.w. zostały tak skonstruowane, że na gruncie tych ustaw tworzą szeroką podstawę zaskarżenia uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego. I mimo konieczności spełnienia dodatkowych warunków odnoszących się do legitymacji potencjalnych skarżących jest to niezwykle ważny środek prawny służący ochronie praw i interesów jednostek organizacyjnych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 89.09.07. Sa/Ka 441/89*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1991, poz. 33.
- Adamiak B., *Glosa do uchwały SN z 8 czerwca 1995 r. III AZP 9/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, nr 4, poz. 70.
- Adamiak B., *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1999, nr 2154.
- Armata M., *Ustawa samorządowa a zakres kognicji NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Bernatzik E., *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Verwaltungsrechtliche Studien, Wien 1886, Neudruck Aalen 1964.
- Bogo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3.
- Bogusz M., *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12.
- Brzeziński W., *rec. Pracy W. Dawidowicza, Ogólne postępowanie administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 1962, „Państwo i Prawo” 1963, nr 1.

⁶⁶ Wyrok NSA z 18 stycznia 2007 roku, II OSK 1627/06, LEX nr 315977.

- Chróścielewski W., *Glosa do wyroku NSA z 17 marca 1997 r. IV S.A. 1058/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1998, nr 3, poz. 56.
- Cybulska R., Dolnicki B., Faruga A., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Marekvia A., Martysz Cz., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Dawidowicz W., *Instytucje układu stosunków urząd obywatel w ramach ogólnego postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszekiewicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 11.
- Górecki P., *Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2009, nr 524, „Studia Administracyjne” nr 1.
- Iserzon E., w: E. Iserzon, J. Starościank, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964.
- Iserzon E., *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego „de lege ferenda”*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 3.
- Jakowska A., *Gminy przed NSA*, „Wspólnota” 1995, nr 17–18.
- Jendroška J., *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr 19.
- Jendroška J., *Koncepcja strony w postępowaniu administracyjnym. Prawo, administracja, obywatele. Księga pamiątkowa ku czci profesora E. Smiktunowicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1997.
- Jendroška J., *Sytuacja strony w socjalistycznych kodyfikacjach postępowania administracyjnego*, w: *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, red. L. Bar, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971.
- Kisielewicz G.A., *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Librata, Warszawa 2002.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Drukarnia Narodowa Leona Milarskiego, Lublin 1938.
- Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Korzeniowska A., Tarno J.P., *Glosa do wyroku NSA z 13 grudnia 1993 r. I S.A. 1725/93*, „Glosa” 1997, nr 4.
- Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12.

- Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Polski Dom Wydawniczy Ławica, Poznań 1994.
- Longchaps F., *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwowym a jednostką. Księga Pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierz Przybyłowski*, PWN, Kraków 1964.
- Mincer-Jaśkowska M., *Glosa do wyroku NSA z 3 stycznia 1995 r. S.A./Kr 2937/94*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, poz. 25.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Rzążewska M., *Zaskarżenie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa 1997.
- Sawuła R., *Glosa do wyroku z 9 września 1993 r., III ARN 42/93*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 4.
- Szubiakowski M., w: M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1996.
- Woś T., *Glosa do wyroku SN z 26 czerwca 1992 r. III ARN 31/92*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 2.
- Woś T., w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sędowoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Zawadzka B., *Glosa do wyroku NSA z 8 września 1994 roku, SA/Po 1803/94*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 9.
- Zawadzka B., *Problemy z podziałem kompetencji w mieście podzielonym na gminy i inne kwestie prawne (w związku z wyrokiem NSA)*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4.
- Zieliński A., *Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4.

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym (DzU, nr 36, poz. 341 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU z 2013 roku, poz. 594).
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (DzU z 1990 roku, nr 16, poz. 65).

- Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU z 2013 roku, poz. 595).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (DzU z 2013 roku, poz. 596).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, poz. 270 ze zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 9 listopada 1995 roku, II SA 1933/95, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 4, poz. 170.
- Postanowienie NSA z 6 października 2006 roku, II FSK 1250/05, LEX nr 280389.
- Wyrok NSA z 27 września 1990 roku, SA/Wr 952/90.
- Wyrok SN z 1 grudnia 1994 roku, III ARN 64/94, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1995, z. 10, poz. 118.
- Wyrok NSA z 6 września 1995 roku, IV SA 346/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 3, poz. 125.
- Wyrok NSA z 20 marca 1997 roku, II SA 8/97, „Wspólnota” 1997, nr 41.
- Wyrok NSA z 3 lipca 2002 roku, I SA/Ka 631/02, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2003, nr 4, poz. 133.
- Wyrok WSA z 9 września 2004 roku, II SA/Bk 364/04, LEX 173736.
- Wyrok WSA z 29 marca 2006 roku, IV SA/Wa 83/06, LEX nr 222285.
- Wyrok WSA z 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 763/05, LEX nr 182866.
- Wyrok NSA z 24 listopada 2006 roku, II OSK 1274/06, LEX nr 342623.
- Wyrok NSA z 4 stycznia 2007 roku, II OSK 1590/06, LEX nr 315973.
- Wyrok NSA z 18 stycznia 2007 roku, II OSK 1627/06, LEX nr 315977.
- Wyrok NSA z 10 stycznia 2008 roku, II OSK 1335/07, LEX nr 463935.
- Wyrok WSA z 24 marca 2010 roku, II SA/OI 51/10, LEX nr 605420.
- Wyrok WSA z 20 stycznia 2011 roku, I SA/Wa 1419/10, LEX nr 952473.
- Wyrok WSA z 31 stycznia 2013 roku, II SA/OI 1399/12, LEX nr 1298599.
- Wyrok WSA z 19 lipca 2013 roku, II SA/Kr 368/13, LEX nr 1447404.
- Wyrok WSA z 28 listopada 2013 roku, II SA/Rz 994/13, LEX nr 1411077.
- Wyrok WSA z 12 marca 2014 roku, II SA/Gd 38/13, LEX nr 1470122.
- Wyrok NSA z 25 marca 2014 roku, II OSK 355/14, LEX nr 1461244.

**LOCUS STANDI TO CHALLENGE THE RESOLUTIONS
OF LOCAL GOVERNMENT TO THE ADMINISTRATIVE COURT BASED
ON THE CRITERION OF THE LEGAL INTEREST VIOLATION**

Summary

Establishing the rules allowing for contesting the resolutions of local government units in connection with the violation of legal interest or entitlement was kind of a statement of the legislator that the independence of local government units cannot be misused and go beyond legal boundaries. Therefore, the entity was granted legal protection by being able to perform the judicial review of resolutions of local government.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: administrative jurisdiction, local government

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

LEGITYMACJA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH DO WNIESIENIA SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie

Rzecznik Praw Obywatelskich to instytucja powołana do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela ujętych zarówno w ustawie zasadniczej, jak i innych aktach normatywnych. Ochrona praw podstawowych jest prowadzona między innymi na płaszczyźnie w procesie sądownoadministracyjnego. Zgodnie z ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi RPO może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania. RPO wkracza w relacje prawne pomiędzy podmiotami sprawującymi administrację publiczną a jednostkę wówczas, gdy w wyniku naruszenia prawa uszczerbku doznają prawa i wolności obywatelskie. RPO jest nieodzownym elementem struktury demokratycznego państwa prawnego. Jego rola jako strażnika praw obywatelskich i recenzenta działalności administracji państwa jest wartością, którą respektuje zdecydowana większość państw europejskich.

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Obywatelskich, postępowanie sądownoadministracyjne

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.